

《研究ノート》

海事産業強化法の特徴と今後の課題

津 守 貴 之

問題の所在

交通政策審議会海事分科会基本政策部会『令和の時代の内航海運に向けて（中間とりまとめ）』（以下、「中間とりまとめ」と略）が今年9月24日に発表された。そこでは内航海運事業者・業界の現在の課題とその解消のための今後の取組の方向と概要が示された。この「中間とりまとめ」を踏まえて「海事産業の基盤強化のための海上運送法等の一部を改正する法律案」（通称「海事産業強化法」）が2021年5月14日に国会で承認された。海事産業強化法は、海上運送法、造船法、船員法、船員職業安定法、内航海運業法、船舶安全法の6つの法律の一部改正をパッケージにしたものである。そして海事産業強化法では若年内航船員を安定的に確保する環境整備が必要であるとして内航海運における働き方改革を企図した社会的規制強化に関わる改正がなされた。具体的には船員法における労務管理責任者制度、内航海運業法におけるオペレータに対する運航計画改善措置の規定および荷主の責務と荷主への勧告規定の新設である。また内航輸送の生産性向上を目的として、船舶管理会社を内航海運業の1業態として正式に内航海運業法の中に位置付け、内航海運事業者、とりわけ内航船主の経営効率化の促進を図るとともに、海上運送法を改正して新技術を体化した機器の導入による生産効率向上や働き方改革の推進、環境規制強化を目的とした内航船の建造・改造に対する支援措置が盛り込まれた。

本稿では「中間とりまとめ」と海事産業強化法の特徴を整理することで、今後の日本の内航海運政策の課題を提示する。

1. 「中間とりまとめ」の基本的主張と構図

(1) 「中間とりまとめ」の基本的主張＝内航海運事業者・業界の「自立」

「中間とりまとめ」の基本的主張は内航海運事業者・業界の「自立」である。それは暫定措置事業が今年、終了することが決まったことへ「中間とりまとめ」の評価に現れている。

1つは内航海運事業者の「自立」である。「中間とりまとめ」では、競争抑制的なスクラップ・アンド・ビルド（以下、「S&B」）方式の船腹調整事業が暫定措置事業終了によって最終的に終了すること、暫定措置事業はS&B方式の船腹調整事業終了のソフトランディング事業としての役割を果たし終えたこと、暫定措置事業終了によって「代替建造の促進や事業者間の競争等の活性化が期待される」（「中間とりまとめ」p.7）としていること、さらに暫定措置事業終了後は「船舶売却時の収益に頼らず、日々の用船料収入でビジネスを成立させる、『稼げる内航海運』への変革が必要となる」（同p.18）としていること、という表現で暫定措置事業終了と「令和の時代の内航海運」の出発点を表している。これらの表現からもわかるように「中間とりまとめ」では、暫定措置事業およびその前身であるS&B方式の船腹調整事業が内航海運市場の競争を阻害し歪めるとともに、内航海運事業者が「本業」である内航輸送サービスの提供以外の船舶売却も収入源とすることで、「本業」で稼ぐという意味での「自立」を妨げていたという認識が示されている。換言するならば、「中間とりまとめ」は内航海運事業者に対して、「事業環境が変化する

中でも、荷主のニーズに応え、安定的に輸送サービスを提供し続ける使命がある」（同pp.3～4）との記述にあるように、暫定措置事業終了後は「本業」である内航輸送サービスの提供を自立のための自助努力によって確実なものとするを求めている。

もう1つは業界団体の「自立」である。業界団体である日本内航海運組合総連合会（以下、「内航総連」と略）およびその傘下5組合にとってはその設立・導入から仕組みまで行政に大きく依存してきた暫定措置事業が終了することで、単に中核事業が消滅するだけでなく業界団体としての存在意義を示す新たな中核事業の考案・設立が必要となる。すなわち、民間業界団体として「自立」することが求められているのである。

（2）「中間とりまとめ」が示した今後の取組の特徴

それでは内航海運事業者・業界が「自立」するために必要な取組を「中間とりまとめ」がどのように整理しているのかを見てみよう。

1) 3つの取組の概要

「中間とりまとめ」およびそれを説明する概念図（図1）には「荷主のニーズに応え、内航海運の安定的輸送を確保するため、以下の取組を総合的に実施」とし、①船員の労働環境改善・健康確保、②市場環境の整備、③内航海運の生産性向上の3つの取組と相互関係が示されている（「中間とりまとめ」）。

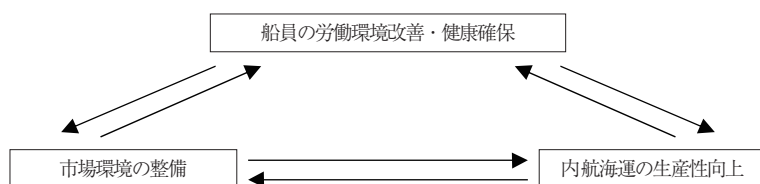


図1 3つの取組とその関係

出所：国土交通省海事局「とりまとめの全体像」

a) 船員の労働環境改善・健康確保：内航海運を支える船員の確保・育成と働き方改革の推進

この取組には①船員の労働環境の改善（労働時間管理の適正化、多様な働き方の実現等）、②船員の健康確保（陸上に倣った産業医制度等）が示されている。これは内航船員不足問題を働き方改革と連動させて解消しようとするものである。すなわち、内航船員の労働環境を船主・オペレータが互いに協力して改善し、健康に配慮する仕組みを導入することによって、内航船員という職業の魅力を向上させ、内航船員になる人を増やし、また内航船員のキャリア・アップの仕組み・スケジュールを明確にすることによって内航船員の定着率を高めるための取組である。

b) 市場環境の整備：内航海運暫定措置事業終了も踏まえた荷主等との取引環境の適正化

内航海運事業者、とりわけ中小零細な船主は顧客である大荷主や大手オペレータに対して交渉力が極めて弱い。そして暫定措置事業終了は、これまで潜在化していた船腹過剰を顕在化させる可能性が高く、それは内航海運事業者の対顧客交渉力の低下を加速させる。このような状況の中で「中間とりまとめ」では市場環境を整備する取組として、①船員の労働環境整備に対するオペレータの関与の強化（船員の労働時間を考慮した運航スケジュール設定）＝内航輸送の現場状況をオペレータが理解することによって無理な

運航スケジュールを避けるようにする、②荷主の協力促進（法令遵守への協力を担保）＝適正な運賃・用船料の収受のための大前提である内航輸送コストに対する荷主の正確な理解を深める、③契約の適正化（書面化）＝荷主・オペレータとの契約が固定的な系列の中で行われるケースが多いため、運送契約や用船契約あるいは荷役作業の内容については書面で行っていない内航海運事業者がしばしば見られる。このような前近代的な契約行為が荷主・大手オペレータへの交渉そのものを困難にしている要因なので、それを改善する、④急激な景気変動等への対応（セーフティネットの存続）＝今回の新型コロナ・ウイルス感染症拡大による産業活動の急激な減退による貨物量の急減がもたらす船腹過剰の急拡大に業界単位で対応する、を挙げている。

c) 内航海運の生産性向上：内航海運の運航・経営効率化、新技術の活用

内航海運事業者・業界においても生産性向上が当然、必要であり、そのためには経営のあり方全体の見直しや技術革新の取り込み、船舶の大型化やそれに対応した複数の内航海運事業者間の共同化等、次のような取組が提示されている。①多様な事業形態に対応した仕組みづくり（船舶管理業の確立）＝中小零細事業者が多い内航船主は経営基盤が脆弱であるため、限られた経営資源を自社のコア・コンピタンス（他者が真似しにくい強み）に集中し、それ以外は船舶管理業者に委託する等の経営の効率化を図る、②新技術の活用促進（安全の担保とそれに応じた規制の運用）＝新技術を活用した遠隔管理システムや海事情報のデータ・ベース化とその利活用により現場の労働負荷の軽減や安全の確保を実現する、③物流システムの効率化（RORO船の活用）＝船舶の大型化とそれにとまう内航海運事業者相互の協力体制の整備等である。

2) 3つの取組の相互関係

そして「中間とりまとめ」ではこれら3つの取組は相互に作用する関係として捉えられている。

- ① 船員の労働環境改善・健康確保と市場環境の整備との間の関係：内航船員の労働環境の改善・健康確保のためには直接的には船主がコンプライアンスを確保し、それに応じた内航船員の確保・育成の適正コストを可視化するとともに現場の労働環境についても正確な情報を荷主、オペレータに伝える必要がある。これが市場環境の整備の前提条件の1つになる。一方で市場環境の整備によって船員の労働環境改善・健康確保は可能となる。内航海運事業者は最終顧客である荷主との契約内容を改善し、運賃・用船料収入を適正化させることによって自社の内航船員の労働環境改善と健康確保の原資を確保することができるからである。
- ② 市場環境の整備と内航海運の生産性向上との間の関係：内航海運事業者が技術革新を取り込み、また自社の内航船員の技能水準を高め、経営効率を上げることによって生産性を向上させ、コストを低減させることができたならば、荷主はそれに対して応分の対価＝運賃・用船料の引き上げを行うことが可能となる。逆に市場環境の整備が内航海運事業者の運賃・用船料収入の増加をもたらすことによって内航海運事業者は新技術が体化された設備・機器の導入や内航船員の技能向上等への投資を積極的に行うことができるようになる。
- ③ 内航海運の生産性向上と船員の労働環境改善・健康確保の間の関係：技術革新を取り込んだ設備・機器の導入は内航船員の労働負荷や作業の危険性を軽減させ、内航船員の健康確保につながるケースが多々ある。一方で船員の労働環境改善・健康確保のためには内航船員の労務管理をある程度、規格化する必要がある。それは機械化とデータ・ベース化の前提となるため、内航船員の労働環境の改善・健康確保は生産性向上の促進要因となる。

このように「中間とりまとめ」では内航海運事業者・業界が現在、直面している課題とそれへの対応を単に列挙するだけでなく、相互の関係を整理し、取組の方向を示している。

2. 海事産業強化法における内航海運業界・事業者「自立」のための具体的措置

次に「中間とりまとめ」を踏まえて制定された海事産業強化法の特徴を、「中間とりまとめ」における前述の3つの取組と関連させながら整理してみよう。

(1) 社会的規制の強化

海事産業強化法の特徴の1つは社会的規制の強化である。そして社会的規制は内航船主、オペレータ、荷主に関わるものとして定められている。

1) 内航船主による内航船員の労務管理の適正化

海事産業強化法ではまず内航船主に対して内航船員の労務管理責任を明確にし、内航船主が内航船員の適正な労働環境の整備を行う義務を果たすことを求めている。それは具体的には以下に説明する労務管理責任の明確化と労務管理責任者制度の創設および記録簿管理の徹底という措置で実現するものとされている。

a) 労務管理責任の明確化と労務管理責任者制度の創設

これまで内航船内の管理は船長に任せられることが多く、企業経営者としての内航船主の関与と責任は曖昧であった。この点は内航船員の労務管理において顕著であり、これまで内航船員の労働時間や休憩時間とそのタイミング等を内航船主が十分に把握しているとは言い難かった。それに対して今回の船員法改正の条文の随所で内航船員の責任主体が「船長」から「船舶所有者」＝内航船主に変更されている。このように海事産業強化法は企業経営者としての内航船主の責任の明確化を強く意図して作られている。

内航船主の労務管理責任が明確にされた上で、労務管理責任者制度が創設された。改正船員法第67条の2に「船舶所有者は、～中略～、記録簿の作成及び備置きその他の船員の労務管理に関する事項であって国土交通省令で定めるものを管理させるため、労務管理責任者を選任しなければならない」とあるように、内航船主は労務管理責任を全うするために労務管理責任者の選任を義務化づけられた。

内航船主の労務管理責任の明確化と労務管理責任者制度の創出によって、これまで内航船内の労務管理を船長に全面的に依存してきたものを、船内の現場の運営は船長に任せるが、その管理は本社が行うこととなる。

b) 労務管理適正化の手段の整備

労務管理を実際に適正化するためには内航船員の就労状況を正確に把握することが必要となる。記録簿はそのための重要な手段となる。改正船員法第67条の1「記録簿の備置き」では、記録簿の管理主体を船長から「船舶所有者」＝内航船主に変更することで記録簿の位置付けを大きく変えている。これまで記録簿の管理は船長が行っており、内航船内の記録簿をもとに事務所にその写しを保管するという仕組みを持つところが多かった。しかし今回の改正によって労務管理責任者制度が導入されると記録簿の直接の管理主体は労務管理責任者となる。そして労務管理責任者は陸上の事務所に勤務していることが想定されているため、記録簿の置き場所も内航船内ではなく、「船員の労務管理を行う主たる事務所とする」（第67条の

1) とあるように、内航船内ではなく陸上の会社事務所で管理されることとなる。記載事項は「船員の労働時間及び休息時間並びに船員に対する休日及び有給休暇の付与に関する事項」(同)とされており、労務管理責任者は必要事項を記載するだけでなく「船員の労働時間の状況を把握」(同)することが義務付けられるようになる。

また「労務管理責任者は船員の労働時間、作業による心身への負荷その他の船員の状況に鑑み、労働時間の短縮、休日又は有給休暇の付与、乗り組む船舶の変更その他国土交通省令に定める措置を講ずる必要があるときは、船舶所有者に対しその旨の意見を述べるものとする」とある。これは労務管理責任者が内航船員の就業状況を客観的かつ正確に把握し、それを内航船主に伝えるときに、コンプライアンスが確保されていない状況があれば、それを内航船主に伝達するだけでなく、コンプライアンスが確保されるようにその改善を要請または提案することが想定されている。

ただし内航船主が船長を兼ねている場合は内航船主が労務管理責任者を兼務することが認められている。

また記録簿の取り扱いについては罰則規定が設けられた。改正船員法第131条に「船舶所有者が次の各号のいずれかに該当する場合には、当該違反行為をした者は、30万円以下の罰金に処する。」とあり、この各号の1つとして第67条2と第131条5「報酬支払簿若しくは記録簿を据え置かず、又は報酬支払簿若しくは記録簿に記載すべき事項を記載せず、若しくは虚偽の記載をした時」が挙げられている。このように記録簿を据え置かない場合や記録簿に虚偽の記載をした場合は罰則が課せられることとなっている。

以上のように海事産業強化法では内航船主および労務管理責任者が記録簿を使った内航船員の正確な就労状況を把握すること、内航船主が記録簿を根拠としてコンプライアンスにもとづいた労務管理を徹底することを義務付けている。

これら内航船主に対する社会的規制の強化によって「中間とりまとめ」において示された3つの取り組みの1つである「①船員の労働環境改善・健康確保：内航海運を支える船員の確保・育成と働き方改革の推進」における「船員の労働環境改善」を進め、内航船員の働き方改革を推進し、内航船員という職業の魅力を向上させて内航船員の確保・育成につなげることが意図されている。

2) オペレータ・荷主の義務の「明確化」による内航海運の取引環境の改善

海事産業強化法では労務管理について、オペレータに対しては①船員の労働時間に配慮した運航計画作成を求めており、また荷主に対しては②荷主への勧告・公表制度が創設された。前述した内航船員の労務管理の厳格化と徹底を前提とした内航船主とオペレータ・荷主の間の取引環境の改善を促す社会的規制の強化となっている。

a) 船員の労働時間に配慮した運航計画の作成

改正船員法第67条の1では「船舶所有者は前項の措置（内航船員の労働時間等の適正化：筆者註）～中略～を講ずるための運航計画の作成及び実施に関する事項について変更の必要があると認めるときは、当該船員の乗り組む船舶の運航の管理を行う～中略～内航運送をする内航海運事業者に対して意見を述べなければならない」と改正された。ここで「内航運送をする内航海運事業者」とはオペレータのことを指すと考えられるため、内航船主は自らが労務管理上のコンプライアンス違反を確認した、あるいは自社の労務管理責任者がそれを報告した場合、オペレータにコンプライアンス違反の状況を伝えるときに、その改善を要請する、または改善提案をすることが義務付けられていることになる。

一方、オペレータに対しては、改正内航海運業法第12条（船員の過労の防止）の項目において「内航運

送をする内航海運事業者は、船員の労働時間を考慮した適切な運航計画（運航日程その他の船舶の運航に係る事項に関する計画をいう）の作成その他の船員の過労を防止するために必要な措置を講じなければならない。」と規定し、そのために同12条2「内航運送をする内航海運事業者は、～船員法の規定による船舶所有者の意見を尊重しなければならない。」とあるように、内航船員の就労状態を正常化させるように運航スケジュールを作成しなければならないとともに、仮に内航船主から内航船員の就労時間や休暇期間等に関してコンプライアンス上、問題があり、それを改善することを要請された場合は、対応する必要があることを定めている。

加えて改正内航海運業法第9条「書面の交付」では内航船主、オペレータは内航海運業に係る業務に関して契約を締結した時は提供するサービスやその対価等、国土交通省令で定められた事項を記載した書面を交付することも義務付けられた。これは契約に際して口頭で済ませている内航船主がいまだに少ないことによる。

b) 荷主に対する勧告・公表制度の創設

荷主に対しては今回の法改正で「荷主の責務」と「荷主への勧告」という項目が新設された。改正内航海運業法第29条「荷主の責務」では「荷主は、内航運送をする内航海運事業者がこの法律又はこの法律に基づく命令を遵守して事業を遂行することができるよう、必要な配慮をしなければならない」とあり、内航海運業法第12条、第20条においてオペレータが内航船主からのコンプライアンスを確保するための内航船員の就労状況の改善要請に対応しなければならないことに荷主は理解を示さなければならないとされている。

また改正内航海運業法第30条「荷主への勧告」では「国土交通大臣は内航運送をする内航海運事業者が～中略～規定に違反したことにより、～中略～処分をする場合において、当該命令又は処分に係る違反行為が荷主の指示に基づき行われたことが明らかであるときその他当該違反行為が主として荷主の行為に起因するものであると認められ、かつ、当該内航運送をする内航海運事業者に対する命令又は処分のみによっては当該違反行為の再発を防止することが困難であると認められるときは、当該荷主に対しても、当該違反行為の再発の防止を図るため適当な措置を取るべきことを勧告することができる。」とし、それを公表できることとしている。つまり荷主都合で内航船員の就労状態が船員法で規定されている労働時間を越える等になった場合は、その荷主に対して国土交通大臣は是正を勧告するとともに、その荷主の名前と勧告した事実を公表することができることになった。これによって荷主が取引上の優位な立場を利用してオペレータに対してコンプライアンスを確保できない活動を行わさせることを抑止することが企図されている。

これらオペレータおよび荷主に対する社会的規制の強化が荷主・オペレータに対して交渉力が弱い内航船主に対する「対抗措置」の根拠となり得ることから荷主・オペレータと内航船主の間の交渉力格差の是正とそれによる「3つの取組」の1つである「②市場環境の整備：内航海運暫定措置事業終了も踏まえた荷主等との取引環境の適正化」の実現を図ろうとするものである。

3) 社会的規制強化の全体の構図と特徴

a) 社会的規制強化の全体の構図と期待される効果

社会的規制の強化によって内航船主はこれまでのように船長任せの内航船員の労務管理ではなく、一定の標準化がなされ正確な記入がされている記録簿を根拠として船員法の規定にしたがった労務管理上のコンプライアンスを確保することが求められる。しかしそれは内航船員にとっては十分な休憩時間と休暇

期間等を確保できるものなので、内航船員という職業が魅力あるものになる可能性がある。そのため内航船主に対する今回の社会的規制の強化は内航船主が若年内航船員の安定的確保の手段とすることができるという一面を持つ。それとともに、内航船主は記録簿の記入内容を根拠としてオペレータに対してはコンプライアンスに違反している状況、例えば、内航船員に過重な労働が課せられていること等が判明したならば、その改善を要求することができる。具体的には内航船員を増員するためにそれをカバーできるだけの用船料の引き上げや無理な乗船を強いられる運航計画の是正を要求することになる（あるいは場合によっては内航船の大型化や内航船の新規投入とそれに見合った用船料の提案をすることがあるかもしれない）。そしてオペレータは内航船主からの記録簿という客観的根拠にもとづいた用船料引き上げや運航計画は是正要求にもとづいて、荷主に対して運賃引き上げや運航計画の提案をすることとなる。このように内航船主に対しては内航船員の働く場である内航船内の労働環境の改善を船員法の改正を基盤として主体的に取り組ませ、それをオペレータと荷主の協力を得て実現させるために内航海運業法の改正を連動させていると言える（図2参照）。

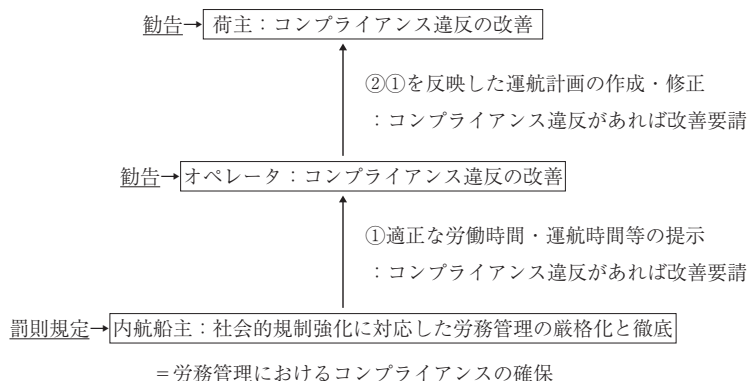


図2 3段階の社会的規制強化の仕組み

b）海事産業強化法における社会的規制強化の特徴

海事産業強化法の社会的規制強化の大義名分は内航海運業界における働き方改革の推進である。そのため今回の社会的規制の強化は内航船員の働き方改革を基盤・根拠として内航海運事業者の取引環境の改善を促進することを意図したものとなっている。そして内航船員の働き方改革の実現とは内航船員の労働時間の遵守や休息時間の確保等といった働く現場のあり方から規定していくことになるため、内航船主や労務管理責任者だけでなく、現場の内航船長や内航船員がコンプライアンスへの対応を適切に行えることが前提となる。本稿ではこれまで「コンプライアンス」という言葉は何度も使っているが、ここでの「コンプライアンスへの対応」とは、単に法令を守るというだけでなく、法令が制定・改正された社会的な意図、意味を読み取り対応するという広い意味で使っている。この意味では今回の法改正への対応が求められるのは、まず内航船主であり、その経営者としての意識改革が必要とされる。それは内航船員の働き方改革の推進とそれによる若年内航船員の安定的確保、そしてそれによる合法的な内航輸送の持続性の実現が今回の法改正の目的だからである。内航船員が働く現場の最終的な責任者である内航船主が社会的規制の強化に対応して現場の労働環境を改善し、それに必要な要求をオペレータに伝えるという事業者間でのボトム・アップでの働き方改革の構図を作ることが想定されている。つまり内航船主が自主的に社会的規制強化を推進する主体として活動することが期待されていると言える。

一方でオペレータおよび荷主に対しての罰則規定はなく勧告があるだけである。このことから内航船主の自主的な社会的規制強化への対応＝働き方改革の推進に重点が置かれた法改正であると言える。

(2) 内航輸送の生産性向上の促進

海事産業強化法では、前述した社会的規制の強化に加えて、内航輸送の生産性向上を促す措置として内航海運業者として船舶管理会社を正式に認知するとともに、生産性向上や働き方改革、環境規制への対応をするための投資、具体的にはこれらを目的とする内航船の建造や改造に対する支援措置が作られた。

1) 船舶管理会社の内航海運業における業態としての正式認知とその意味

a) 3つの船舶管理業務

国土交通省海事局が作成した『内航海運における船舶管理業務に関するガイドライン』をもとに船舶管理会社の業務を整理すると、以下の3つの業務になる。

- ① 船舶保守管理：内航船の堪航能力（運航を継続して行える機能）を維持するための法令に則った内航船本体と舶用品の保守管理業務
- ② 船員配乗・雇用管理：内航船員の採用・選定とその内航船員に法令に則った資格と能力を身につけさせるための教育訓練の実施および内航船員の労務管理業務
- ③ 船舶の運航実施管理：内航船を運航に関わる業務、例えば航海、停泊、入出港、荷役、安全衛生等の作業に関わる管理業務

内航船主が船舶管理会社を利用する際には、内航船主は自社の経営能力を省みて、これら3つの業務のどれを船舶管理会社に委託するのかを判断することになる。

b) 内航海運業法による船舶管理会社の内航海運業としての認知

今回の法改正によって内航海運業法第2条で「内航海運業」の法律上の定義が改正され、船舶管理会社が業法の中で明確に位置付けられた。すなわち、同条1では「内航運送をする事業」としてオペレータを、同条2では「内航運送の用に供される船舶の貸渡し」として内航船主を内航海運業者と位置付けているのに加えて、同条3で「内航運送の用に供される船舶の管理（委託その他いかなる名義をもってするかを問わず、他人の需要に応じ、当該船舶に船員を乗組ませ、当該船舶の点検及び整備並びに航海を行う業務～中略～単に「船舶の管理」という。）をする事業を船舶管理業としている。

国交省海事局は2018年3月に「登録船舶管理事業者規定」を発表し、同年4月から登録船舶管理事業者制度を発足させたが、それはあくまでも任意の登録制度であった。今回の法改正によって船舶管理事業は内航海運業法に規定されることとなった。

c) 船舶管理会社の正式認知に期待される効果

- ① 船舶管理会社に期待される一般的効果：船舶管理会社に期待される一般的効果は、一言するならば、内航海運事業者、とりわけ内航船主の経営基盤の強化と生産性向上である。船舶管理会社は前述した3つの業務のいずれか（あるいは全て）を内航船主に代わって受託する。それによって内航船主は自社がコア・コンピタンスを持つ業務に経営資源を集中することができ、経営基盤を強化することが可能となる。これはしばしば「所有と経営の分離」＝内航船の所有者である内航船主がその経営を船舶管理会社に委ねる、と表現されることがあるが、全ての業務を船舶管理会社に委ねるとは限らないため、正確には「所有と一部経営の分離」である。

また船舶管理に特化した船舶管理会社による規模の経済性の発揮も期待できる。船舶管理会社は複数の内航船主の船舶管理を引き受けることが想定されるため、恒常的かつ多様な船種の内航船員の募集を行えることから安定的で効率的に内航船員を確保しやすい。さらに多数の内航船員の育成を担うことから内航船員の体系的・標準的な訓練システムを構築することが可能であるため、新規内航船員の即戦力化と環境変化に対応した必要技能を持った内航船員の継続的な技能向上を実現することができる。加えて多種多様な内航船主や船種の船舶管理を担うため、船舶管理全体の標準化・規格化とそれをもとにした体系化が可能となり、船舶管理全体の透明性を高めることができる。

- ② 内航輸送サービスのコスト構造の可視化：これら船舶管理全体の透明性の向上は船舶管理に関わる様々なコストの可視化をもたらす。このことは荷主と大手オペレータに対する内航船主の交渉力の極端な弱さによって、これまで潜在化し不可視化してきた内航輸送コストを顕在化・可視化させるための客観的根拠となり得る。内航船員と内航船の「2つの高齢化」をもたらしている内航船の運賃・用船料の低迷を改善し、適正化するための手段として船舶管理会社というビジネスは極めて重要な役割を担う可能性があると言える。

2) 技術革新の取り込みによる生産性向上の促進

海事産業強化法における内航輸送の生産性向上促進措置の柱は技術革新を取り込んだ新たなハードの整備の支援措置である。それは「特定船舶の導入の促進」とそれへの融資面での支援によって構成されている。

「特定船舶」とは、海上運送法第39条の19において「環境への負荷の低減、航行の安全の確保並びに航海及び荷役作業の省力化に資する構造、装置又は性能を有する船舶」と定められており、「特定船舶」として認定された内航船（もちろん外航船が主要な対象となるが）を建造・改造する際の融資に関して日本政策金融公庫を仲介するものとしてその条件を優遇する措置が取られることとなっている。また同条の24にある「公庫（日本政策金融公庫のこと＝筆者註）の行う導入促進円滑化業務」の4で「特定船舶に対する遠隔支援業務」が加えられている。

この措置は「特定船舶」の建造・改造を促進することによって、内航船員の業務負担を軽減するだけでなく、必要船員の数を実質的に減らしても安全運航ができる状態をハード面から作ることを支援するものである。

海事産業強化法における生産性向上措置として、船舶管理会社を内航海運業の1業態として法的に認知し、それを拡大させることと、生産性向上のための新技術を体化させた投資への補助措置をとることは、「中間とりまとめ」の3つの取組の「内航海運の生産性向上：内航海運の運航・経営効率化、新技術の活用」を具体化させたものである。

3. 「中間とりまとめ」とそれを反映させた海事産業強化法の課題

次に海事産業強化法の今後の課題を整理した上で、同法の内容を規定している「中間とりまとめ」が持つ問題点を整理しておこう。

(1) 海事産業強化法の課題

1) 社会的規制強化の実効性に関する課題

a) 制度面における課題

まず記録簿の内容の正確な記入・伝達が担保される仕組みの構築が課題として挙げられる。記録簿を最初に記入するのは船長か内航船員自身かのいずれかであり、またその場所は内航船内になる。労務管理責任者および内航船主は内航船内で記入された記録簿の結果を事後的に会社事務所でチェックすることになる。この内航船内における記録簿への最初の記入情報の正確さを確保し、記入情報を会社事務所に正確かつ円滑に伝達する仕組みが最低限必要となる。現在、内航海運業界と国交省の間では内航船内での記入情報を電子データとして自動的に送信することが議論されており、そうすることによって、少なくとも最初の記入に間違いがない限り、内航船内と本社事務所との間で内航船員の就労情報は正確・タイムリーに共有されることになる。

また労働時間の範囲の明確化や労務管理責任者の育成も検討が必要である。これについても前者についてはすでに検討されており、また後者については今後、内航海運業界と国交省との間の話し合いの中で育成制度が構築されていくものと思われる。

b) 社会的規制強化によるコスト増の負担問題と取引環境面の課題

① 社会的規制強化によるコスト増の負担問題

内航船員の就労状況をコンプライアンスに則って改善するためにはそのためのコストがかかる。内航船員の労働時間・休息時間等を厳守すると、これまで残業で対応していたものができなくなるところも出てくるだろう。そうするとその分の新たな内航船員の雇用が必要となる。問題はこのコスト増大を誰が負担するかという点である。これまでも内航船主間の潜在的な過当競争によって内航輸送サービスにおいて生じた新たなコスト負担は内航船主にしわ寄せされるケースがしばしば見られた。あるいは逆に新技術を体化した機器・船舶の導入によるコスト削減効果が内航船主に還元されることが少なかった。このコスト負担問題を今回の社会的規制の強化が解消する手段となるのかということが今後の課題の1つとなる。

② 取引環境面における課題

社会的規制強化によるコスト増の負担問題と関連して、内航船主が用船料の引き上げや運航計画の改善をオペレータに言えるのか、そしてそれを通せるのかという問題と、オペレータが荷主に対して運航計画の改善と運賃の引き上げを提案し、それを通せるのかという問題がある。これはこれまでも内航海運業界において取り上げられてきた取引環境の問題である。

もしも内航船主がオペレータに対して用船料引き上げ交渉を行えない、あるいは行えたとしても成果が上らないのであれば、社会的規制強化によるコスト増大は内航船主が負担することになる。そしてこれはオペレータが荷主に対して運賃引き上げ交渉を効果的に行えない場合も同様になる。

問題なのは内航船主が労務管理上のコンプライアンスを確保できていないにもかかわらず、それをオペレータに伝えることができないという状況やオペレータに伝えても自助努力で処理するように返される事態が発生することである。

前者については内航船主からの改善要請がなければオペレータはコンプライアンス違反を「認識できない」ため改善対応ができないことになる。また社会的規制の強化が、結果として内航船主によるコンプライアンス違反の隠蔽を引き起こすかもしれない。そして巧妙に隠蔽する内航船主（それにオペレータも加わることがあるかもしれない）が低い用船料（運賃）を提示することができ、それによっ

て生き残りを図るケースが出てくる可能性もある。

またコンプライアンス違反の隠蔽までいかなくとも、低い用船料（運賃）をオペレータ（荷主）に提示するために内航船員費＝内航船員の給料を低く抑えることで切り抜けようとするならば、労働時間や休暇等のコンプライアンスは確保されるかもしれないが、給料面での魅力が低下するため、若年内航船員の確保は難しくなる。

もちろん国交省海事局はデジタル化を含んだ技術革新を取り込んだ生産性向上によって内航船内の作業の省力化・簡便化を図り、それによって内航船員の労働時間を短縮させるという方向を想定していると考えられる。しかしそれも新技術を体化させた新たな機器等の購入・装備や新船建造に資金を投入することが前提となる。そして新船投入も含めてここでもコストの配分問題が生じることになる。

c) 社会的規制強化のタイミングの問題

暫定措置事業終了は一種の経済的規制の緩和であり、新型コロナ・ウィルス感染症拡大による景気低迷がそれに加わって内航海運業界における船腹過剰は顕在化している。需要低迷下で船腹過剰が顕在化しつつある中で海事産業強化法によって社会的規制が強化されようとしている。この状況はトラック業界において1990年に物流2法が施行された状況と似ている面がある。トラック業界ではバブル崩壊による貨物輸送需要の減退という全体的状況の中で、新規参入規制の撤廃（需給調整の廃止や事業区分の撤廃等）という経済的規制の緩和が行われる一方で、過積載や過労運転の防止等の社会的規制の強化が行われた。そして経済的規制の緩和によるトラック事業者間の過当競争の激化によって荷主に対する交渉力を低下させたトラック事業者は社会的規制の強化によるコスト増を顧客である荷主に転嫁することができず、低コストでの輸送の仕組みを作ることを余儀なくし、それがコンプライアンス違反を常態化させた。つまり前述した「社会的規制強化の期待される効果」とは反対のコンプライアンスを確保できない事業者が低コストを武器に生き残り、業界の中に滞留するとともに、これらの事業者のコンプライアンス違反・低コスト輸送サービスを前提としてトラック輸送市場が再編成されることになったのである。言うまでもなく内航海運業界が同じ轍をふむわけにはいかない。社会的規制の強化を遵守し、それを反映させたコスト負担の新たな構図を作り出すための仕組みが必要である。

なお労務管理面でのコンプライアンス確保については小規模事業者の方がコンプライアンス違反をしやすく、大手事業者はコンプライアンスへの適切な対応が期待できるとは一概には言えない。例えば大手宅配便事業者がコンプライアンス違反を常態化させていたことは記憶に新しい。

2) 生産性向上の推進措置に関する問題

前述したコスト負担問題への対応は大きく分けると生産性向上によるコスト削減と荷主・オペレータ・内航船主の間のコスト配分の適正化の2つである。そして前者は技術革新を取り込んだ生産性向上とグループ化や経営統合をもとにした規模の拡大による生産性向上に分けることができる（後者については前述したとおりである）。本稿ではグループ化をもとにした規模の拡大、とりわけ海事産業強化法において業種として正式に認知された船舶管理会社の有効性と課題、技術革新を取り込んだ生産性向上の方向と課題についても簡単に触れておく。

a) 船舶管理会社を活用した生産性向上の課題

船舶管理会社登録制度が創設されたと言っても、船舶管理会社が順調に増加してきたとはいえない。その理由として、内航船主が自社で船舶管理をする、あるいは内航船員の配乗のみを担うマンニング会社に

内航船員の配乗を任せるよりも船舶管理会社に船舶管理を任せた方がコスト高になるケースがしばしば見られるからである。これは船舶管理会社が潜在化し不可視化している内航輸送コストを顕在化させ可視化させることによって生じる必然的な現象であるが、荷主や大手オペレータにとっては表面的にはコスト増となるため、内航船主は船舶管理会社に船舶管理を委託するという選択肢を取りにくい状況がある。

一方で現行の船舶管理会社登録制度による船舶管理会社の認知は、船舶管理会社を普及させることに重点を置き過ぎたことから登録基準が緩すぎるため、良質な船舶管理会社とそうではないところを明確に区別する制度になっていない。船舶管理会社が増加しない理由はこの点にあるが、これを放置したままで正式認知をしてもその効果はあまり期待できない。

b) 新技術を体化させた機器の導入支援制度の課題

新技術を体化させた機器の導入は追加的なコストが必要であり、その直接的な負担者は内航船主になる。コスト負担の配分問題は内航船主の荷主・オペレータとの交渉次第ということになるため、これも労務管理の正常化と同様に内航船主の自助努力に任せられており、コスト負担の配分問題の解消の道筋は見えていない。

さらに重要なことは、環境規制等による内航船運航に必要とされる条件が不明瞭であることから、仮に現在の新技術を体化した機器を導入した新船建造を行っても、今後、何年間、その内航船が運航可能なかがわからないというリスクがあることである。このリスクを解消できるだけの運賃・用船料が必要であるが、それを保証する制度はない。

(2) 「中間とりまとめ」の問題点

1) 事業者のタイプの多様性

「中間とりまとめ」には内航海運事業者の多様性についての言及があるが、実態はより複雑である。内航海運事業者と言っても、実運送事業、さらには内航海運事業のみをやっているところばかりではない。大手内航海運事業者の場合を見ると多くが外航海運業、通関業、倉庫業や港運業、トラック運送業等の他の物流事業をはじめとして多角化しているし、オペレータはそもそも実運送はやっていないか、実運送は事業の一部でしかない。また中小零細事業者でも外航海運業やマンション経営等に多角化している事業者は多い。さらには他に中核事業があり、内航海運事業はそれをサポートするものに過ぎない事業者も少なからず存在する。内航海運事業者という範疇の中には多様なビジネス・モデルとコスト構造を持つ事業者が含まれており、また経済・社会環境の変化によってそのビジネス・モデルとコスト構造は流動的なものになる。「中間とりまとめ」が強調している「稼げる内航海運」を代表する事業者のタイプを特定することは簡単ではない。

2) 「自由競争」が持つ課題

そして内航海運業界における多様なビジネス・モデルの併存がそこでの「自由競争」のあり方を複雑にしている。

a) 「自由競争」のあり方の再検討の必要

暫定措置事業およびその前身であるS&B方式の船腹調整事業は、その実効性に強弱はあるが競争制約的制度であった。しかし暫定措置事業終了によって競争制約的制度がなくなれば、市場の歪みが解消され、能力の高い事業者が生き残り、能力が低い事業者が淘汰されるとは限らない。トラック業界の現状がこの

ことのわかりやすい具体例であるし、現在は暫定措置事業によってこれまで曲がりなりにも抑止されてきた過当競争が顕在化するタイミングであることも事実である。そしてコスト構造と稼ぎ方が異なる事業者の間での「自由競争」が、「日々の用船料収入でビジネスを成立させる『稼げる内航海運』」を実現させ、内航輸送サービスの安定化と品質向上をもたらす保証はどこにもない。

b) 内航船主業の低収益性の改善

一方、「日々の用船料収入でビジネスを成立」させなければならない内航船主の収益性は他産業と比べて極端に低い。国交省海事局が先に示した『内航未来創造プラン』では船主は1社あたりの平均売上高が3億3千万円程度と、全産業平均5億3千万円よりも2億円少なく、平均の営業利益率も1.3%と全産業平均の3.7%よりもかなり低い数字になっている一方で、内航船が相対的に巨額の投資が必要であることから、固定資本比率や負債比率が900%~1100%と他の産業と比べて異様に高いことが指摘されている（国土交通省『内航未来創造プラン』p.9）。それではなぜ中小零細事業者がこのようなリスクが高いにもかかわらず収益率が極めて低い内航船への投資を繰り返しているのか。その要因は、自社の企業能力から見て過大な投資であるからこそ、いったん投資すると投資の回収がすむまで簡単に廃業できないことと、大手オペレータの波動性への対応および物流アウトソーシング、あるいはノン・アセット化、ライト・アセット化の動きがあり、内航船主がその受け皿になっていること、そして「中間とりまとめ」でも指摘されている船舶売却益という一時的な収益があることによって日常的な低収益性が支えられていること等である。

このように個別企業レベルで考えると、「合理性」が薄い投資を中小零細な内航船主が担っている。そしてS&B方式の船腹調整事業と暫定措置事業は競争制約的な制度であるが、それが生み出した船舶売却益によって中小零細船主が大荷主や大手オペレータの内航輸送アウトソーシングの受け皿としての役割を果たすことができてきた面もあるだろう。船舶売却益がなくなるということは、それを前提とした低い運賃・用船料の設定ができなくなるということである。このことも含めて明らかに低すぎる内航船主の収益の改善を図らないと「日々の用船料収入でビジネスを成立」させることは覚束ない。

3) 内航輸送市場における需給関係にもとづいた運賃・用船料設定の限界

それではなぜ日常的な低収益性が定着しているのか、その1つの理由は運賃・用船料の設定がその時々内航輸送市場における需給関係によって規定されているケースが多いことにある。内航船主はオペレータあるいは荷主との契約で自社船の長期契約を結ぶ場合であってもその用船料は短期であるケースが多い。それは荷主の貨物輸送需要には波動性があることから内航輸送の需給関係をより正確に反映させたものとするためと考えられる。しかし「日々の用船料収入でビジネスを成立」させるためには内航船員の確保・育成、船舶の建造・維持に関わるコストに利潤を上乗せした用船料が必要である。このように内航輸送市場における運賃・用船料は供給サイドの内航船主と需要サイドの荷主のそれぞれの都合が乖離している中で需要サイドの荷主の都合に偏重して決められていると言える。これは言うまでもなく両者の交渉力の格差があるからである（なお筆者は荷主が悪いと言っているわけではない。荷主が需給関係にもとづいた運賃・用船料の設定を選好するのは当たり前であり、交渉力格差があるとそれが通りやすくなってしまっているだけである。翻って内航船主は交渉力の弱さを是正する具体的な制度の考案やその導入を主体的に行う必要がある）。

今後、「自由競争」状態になると、運賃・用船料は需給関係により強く規定されることになる。そして船舶売却益を含めて決められた採算性水準によってすでに低下している運賃・用船料を前提としてこれか

らの内航輸送の需給関係で運賃・用船料が決められると、採算が取れない内航船主が当然、出てくるだろう。そして用船料収入以外の収益源を持つ「体力のある」事業者が生き残るということになりかねない。

小括

海事産業強化法における内航海運に関わる社会的規制の強化は内航船員の労働の現場の働き方改革に焦点を当てたものであり、したがって労働の現場を担当している内航船主が働き方改革の起点となる。このことは国交省海事局が内航海運業界の改善の突破口を内航船主の意識改革とそれにもとづく経営合理化に求めていることを表すものである。そして国交省海事局は内航海運業界の現在の課題を整理し、内航船員と内航船舶の2つの高齢化問題について問題解決の方向が見えてきているとともに、業界全体の問題ではなく、特定タイプの内航海運事業者に限定された課題であるという認識を示すようになっている。特定タイプの内航海運事業者とは経営能力が不十分な中小零細事業者であり、その経営能力の向上が問題の核心であると見なしていると言える。今後の課題は海事産業強化法によって示された働き方改革のための手段としての内航船員の就労状況に関する情報を根拠として個々の内航船主、とりわけ小規模船主がオペレータとの、そして荷主との取引環境の改善を実現することができるのかという点である。社会的規制が強化されることで労務コストが増大しても内航船主が用船料にそれを反映させることができず、一方的に「自助努力」を求められる可能性は十分にある。それは今まででもそうだったからであり、今回の社会的規制強化のみで解決するものではない。

また海事産業強化法における生産性向上措置についても、船舶管理会社を正式認知しただけで船舶管理専門業者がビジネスとして成り立ちえる環境を整えたことにならないことは言うまでもない。うがった見方をするならば今回の法改正において船舶管理会社に関する取り扱いが正式認知にとどまったということは、国交省海事局の船舶管理会社という仕組みに対する期待の低下を表すものかもしれない。新技術を体化した施設・機器を導入した内航船の建造・改造への支援措置も一部の関心がある事業者には一定の効果があると思われるが、今後の技術革新や環境規制の変化を考えるとその継続性と有効性に課題を残すものである。加えて国交省海事局の船舶管理会社に対する期待の低下とセットで考えると、国交省海事局は内航船主の生産性向上の手段を船舶管理会社というソフトの仕組みから新技術を体化した機器の導入というハードの仕組みによる省力化に舵を切った可能性がある。そして現在の国交省海事局の基本的なスタンスを見るならば、ハード面での「改善」についても内航船主の自助努力が一方的に求められることになる。

最後に海事産業強化法制定に対する業界団体の対応に触れるならば、国交省海事局が求める個別内航海運事業者の自助努力に対して、内航総連と5組合あるいは将来の中央組織の存在意義とは安心・安全で利便性が高い内航輸送サービスの安定的提供を可能とする環境整備にある。暫定措置事業が終了したから後は「自由競争」に任せるというのはこの存在意義を示すことにはならない。内航船員と内航船の「2つの高齢化」とその背景にある内航海運事業者・業界の再生産機能の不備という具体的な課題に内航海運業界は直面している以上、内航総連あるいは中央組織は単なる親睦団体になるという選択肢はない。仮に親睦団体になるならば脱退する事業者が続出し、行政への要望事項を通すこともできなくなるだろう。それは別の角度から見ると行政側も内航海運政策を展開する際の実際の担い手をなくすということでもある。そしてその帰結は内航海運事業者・業界の「自立」の失敗である。また国交省海事局は「2つの高齢化」は経営能力が低い零細内航船主の問題であり、内航海運業界全体では克服しつつあるという見解を持っているが、零細内航船主の「2つの高齢化」問題を業界全体から切り離して論じることは日本の内航輸送市場が「分断」と「接続」によって成り立っているという構造的特徴を無視したものである。

しかしそれは逆に言うならば、安全で利便性が高い内航輸送サービスの安定的提供を可能とする環境整備を進め、課題を解決していくための具体的取り組みとそのための制度設計・提案を行うことによって中央組織の存在意義は明確になるということでもある。内航海運業界団体の中央組織がこのような具体的な行動を起こすことこそ、内航海運業が1つの産業として存続するための前提条件である。そして暫定措置事業終了後、業界団体に求められている「自立」とは、「行政に依存しない」ということでもあるが、「行政に依存しない」という意味は行政に対して受け身にならず、主体性を持って能動的に制度創出・設計・変更を働きかけていくということである。

引用文献

- 国土交通省海事局 [2012] 『内航海運における船舶管理業務に関するガイドライン』
国土交通省海事局 [2017] 『内航未来創造プラン』
交通政策審議会海事分科会基本政策部会 [2021] 『令和の時代の内航海運に向けて（中間とりまとめ）』